

## 災害弱者援助における地域ネットワークの活用

江原 勝幸

### Utilizing area network systems for helping vulnerable people to disasters

Ebara, Katsuyuki

#### I. はじめに

首都圏を襲う直下型大規模地震の被害想定結果が中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」から公表された<sup>1</sup>。都心部周辺で発生 of 切迫性や可能性が高い **18** タイプの地震を想定し、その中でも被害が大きい二つの地震について、発生時刻別に詳細な交通設備、ライフライン、被害者数、経済の影響などの被害想定を示した。最悪のシナリオでは、死者 **13,000** 人、建物全壊 **33,000** 棟、経済的被害 **112** 兆円など壊滅的な被害をもたらす。避難が必要な者は最大 **700** 万人と阪神・淡路大震災の **20** 倍以上。新潟中越地震の避難所生活者は最大（地震発生 of 4 日後）で **10.3** 万人、阪神・淡路大震災 of 兵庫県避難所生活者は最大で **31.7** 万人（地震発生 of 1 週間後）であったに比べ、マグニチュード **7** 級の東京湾北部地震が発生すると約 **350** 万～**460** 万人 of 避難所生活者を出す。水道がほぼ復旧した **1** ヶ月後も約 **150**～**270** 万人がそのまま避難所に残るといふ。このような甚大な被害をもたらす大地震において、高齢者や障害者などの命や生活はどのように守られるのであろうか。

突発的な地震による家屋の倒壊や火災が我々の生活に壊滅的な被害をもたらすだけでなく、長期化する避難生活や孤立した仮設住宅での生活において、高齢者や障害者など社会的な弱者にとって非常に過酷なものとなることを阪神・淡路大震災は明らかにした。人口の高齢化が著しい山間部小集落の孤立問題やエコノミー症候群など、新潟中越地震は社会的な弱者と地震災害について新たな教訓や課題を提示した。地震以外でも、ここ数年、台風や集中豪雨による洪水や津波により多数の犠牲者が出たが、その中に高齢者や幼児などの割合が高い。避難勧告などが聴覚障害者や外国人に届きにくい問題もある。高齢者や障害者など社会的な弱者 of 防災対策は適切に進められているのだろうか。

災害時の行政機関 of 救援活動や災害対策だけに頼るのではなく、住民 of 防災意識 of 高揚や助け合い of 精神 of 発揮が求められている。日常での住民 of 関わり合いや相互協力は災害

時にも力を発揮することが阪神・淡路大震災で明らかになった。本稿では、まず災害時の社会的弱者の問題や特徴を取り上げ、災害弱者が適切な援助を受けられるための小地域ネットワーク支援システムについて論ずる。大規模の災害直後は行政機能が麻痺するため、家族や近隣の人々で助け合わなければならない。人々の繋がりが希薄化した現代社会において、意識的な助け合いの仕組みを構築しておかなければならず、それは災害弱者の被害を最小限に食い止めることにも直接関わるはずである。さらに、災害対策のためだけではなく、福祉社会の具現化としても小地域のコミュニティ再生が必要である。小地域を対象とした顔の見える多層的ネットワーク活動の必要性や可能性について、震災直後の災害弱者援助の視点から考察する。

## II. 災害時の社会的弱者

### 1. 震災時に求められる行動

罹災という特殊な状況において、自分の生命や生活は自分で守り、適切な行動をとることが求められる。大地震が発生したら人々はどのような行動を取らなければならないのだろうか。地震発生から避難するまでの間に求められる行動について、「地震に自信を」（消防科学総合センター）<sup>2</sup>を基に整理した。

#### 1) 落ち着いて身の安全を確保する

- (1) 机やテーブルに身を隠し、座布団などで頭部を確保する。
- (2) 揺れを感じたら、玄関や扉を開け、非常脱出口を確保する。
- (3) 周囲の状況をよく確かめ、あわてて外へ飛び出すことなく落ち着いて行動する。

#### 2) あわてず冷静に火災を防ぐ

- (1) 使用中のガス器具やストーブなどの火を消し、ガス器具の元栓を締め、電気器具の電源プラグを抜く。避難する場合はブレーカーを切る。
- (2) 万一出火したら、消火器や三角バケツなどでボヤのうちに消し止めること。大声で近所に声をかけ、みんなで協力して初期消火に努める。

#### 3) 狭い路地、塀ぎわ、崖や川べりに近寄らない

- (1) 狭い路地や塀ぎわでは、瓦の落下やブロック塀・コンクリート塀の崩壊があるので遠ざかること。
- (2) 地盤の緩みで崖や川べりは崩れやすくなっている場合もあり、これらの場所から遠ざかる。

#### 4) 適切に行動し、避難する

- (1) 活動しやすい服装で、荷物は最小限に、携帯品を背負って、必ず徒歩で避難する。
- (2) 津波の恐れがある場合は、直ちに海浜から離れ、急いで高台などの安全な場所へ避難すること。
- (3) 山ぎわや急傾斜地域では、山崩れやがけ崩れが起こりやすいため、自分ですばや

く決断し、直ちに避難する。

#### 5) 正しい情報の入手する

- (1) テレビやラジオの報道に注意し、デマにまどわされない。
- (2) 市町村、消防署、警察署などの情報には絶えず注意する。
- (3) 不要・不急な電話はかけない。特に、消防署等への問い合わせなどはしないこと。

#### 6) 協力し合って応急救護や救出活動を行う

- (1) 軽いケガなどの処置は、お互いの協力による応急救護を行う。
- (2) 建物倒壊や落下物などで下敷きになった人をお互いの協力により救出する。

## 2. 災害時の行動と社会的弱者

これらの一連の行動を冷静沈着かつ迅速に行うことが期待されている。体力的にも精神的にも健康な者であっても、大地震が発生した時に、これらの行動すべてを的確に行うことはまず不可能であろう。自分ひとりだけの身の安全を確保し、避難すればよいわけではない。可能な限り近隣の初期消火に協力し、必要な応急手当や救助活動もこなさなければならないのである。誰でも気が動転し、「やるべきこと」と「やれること」のギャップに呆然とするのが普通であろう。あまりの悲惨な状態に思考が混乱し、被災した自宅前に呆然と立ち尽くし、重傷を負っても痛みを感じない虚脱状態に陥る<sup>3</sup>中で様々な行動を適切にこなすには、体力、技術、経験、知識、判断力、知恵、理性などの能力を総動員させなければならないはずである。

前述した行動を身体的・精神的にハンディキャップのある高齢者や障害者などが適切に行えるであろうか。寝たきりや認知症などの要介護高齢者はテーブルの下に自力で逃げ込むことすら困難である。車椅子使用の肢体の不自由な障害者や白杖や盲導犬を必要とする視覚障害者が、身動きのしやすい服で、必要な荷物を背負って、スムーズに居宅から避難することは不可能な場合も多い。乳幼児に消火、応急救護、救出・救援の活動は一切期待できない。妊産婦や乳幼児を抱えた母親が津波や土砂崩れの危険からすばやく逃げるのは難しい。聴覚障害者や外国人に適切な情報が届けられる体制が整っているのだろうか。狭い路地や壁ぎわで普段は健康な人が負傷し、救出が必要になるケースもあろう。空間的な把握や地理が不得意な方向音痴な女性が逃げ遅れるという指摘もある<sup>4</sup>。就労、学習、買い物など自宅を離れている時に罹災し、交通機関が麻痺して自宅に戻れない帰宅困難者の避難問題も出ている。たまたま旅行中に地震にあい、不慣れた土地で避難所生活を送らなければならないことも考えられる。突発的にやってくる、特に大規模な地震に対して、社会的に支援する必要の度合いが高い狭義の社会福祉対象者だけが災害時の弱者ではない。誰もが災害弱者の可能性を秘めているのである。

## 3. 災害弱者に対する防災対策の現状

災害時に自分の身を守ることや迅速な避難など行動面で問題がある高齢者や障害者など

を「災害弱者」としたのは、**1985**年頃に防災対策の専門家であった<sup>5</sup>。**1985**年、長野市の老人ホーム利用者**28**人が地すべり災害による生き埋めで死亡した。翌年には神戸市の知的障害者入所施設利用者**8**人が火災による逃げ遅れで焼死するなど、行動面・判断面などで問題のある福祉対象者が災害の犠牲者になるケースが続いた。災害弱者の問題や定義が「防災白書」で取り上げられたのは**1987**年である。その防災白書では、災害弱者とは「災害時に一連の行動に対してハンディを負う人々」とし、以下の問題を抱えている人々と定義づけた<sup>6</sup>。

- (1) 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い。又は困難。
- (2) 自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない。又は困難。
- (3) 危険を知らせる情報を受けることができない。又は困難。
- (4) 危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない。又は困難。

国は、行動面だけでなく、災害弱者の情報面での問題についても早くから注目し、災害弱者の総合的な対策について取り上げている。地方自治体や町内会等の地域レベルできめの細かい対策が必要性を指摘したが、実際には災害弱者対策は積極的に取り組まれなかったことを**1995**年の阪神・淡路大震災が明らかにした。犠牲者**6400**人を出した突発的な都市型大規模地震後、自治省消防庁は**8**月に地域防災計画の見直しの推進を要請し、その重点ポイントのひとつとして災害弱者対策を取り上げた<sup>7</sup>。しかし、震災時の災害弱者救助・支援対策は難しいことを**2004**年に起きた新潟中越地震が明らかにした。この内陸部直下型地震の死者**40**名のうち、**65**歳以上の高齢者**23**人・乳幼児**2**人・児童**4**人と災害弱者が**70%**以上を占める<sup>8</sup>。主な死亡原因は地震によるショック死、圧死、疲労やストレスであるが、地震により人工呼吸器が外れたために死亡したケースもあった。避難生活の長期化により、慢性疾患の悪化やエコノミー症候群のため避難期に高齢者を中心に犠牲者を出したことは記憶に新しい。高齢者以外にも、障害者・傷病者・乳幼児・妊産婦なども災害発生時、避難時、避難所生活期、現在の仮設住宅生活期において避難や生活に大きなハンディを負う。

災害弱者対策は地震だけの問題ではない。近年は台風や集中豪雨などの風水害による人的被害の中に高齢者が目立つ。**2004**年**10**月の台風**23**号は**18**府県で**92**名の犠牲者を出したが、そのうち**65**歳以上の高齢者は**57%**を占めた<sup>9</sup>。**2004**年**7**月の新潟水害では、避難勧告が決定的に遅れ、**15**人が濁流に飲み込まれ、命を落とした。その**80%**が**70**代・**80**代の高齢者であったが、犠牲になったのは寝たきりなどの重度の要介護高齢者でなく、自立、要支援、要介護度の低い高齢者であった<sup>10</sup>。犠牲者**9**人中、**70**歳以上の高齢者**6**人が逃げ遅れて死亡した三条市では、災害弱者救出を目的とする安全対策マニュアルを作成していた<sup>11</sup>。このマニュアルでは、自治会長や民生委員等が協力して情報伝達や避難誘導を行うことになっていたが、短時間に濁流が押し寄せる水害に対応できなかった。マニュアルで

決められた災害弱者対策班は設置されず、多くの自治会長や民生委員がマニュアル自体知らず、自治体先導型災害弱者対策はその問題点を露呈した。また、災害弱者問題は自然災害に限らない。1999年に茨城県東海村で核燃料臨界事故が起きたが、行政の事故情報や避難要請が住民に届かない問題が起きた。その中でも特に情報提供方法に課題を残したのは聴覚障害者であった。

#### 4. 災害弱者の特徴と支援

災害弱者とは災害時に何らかの社会的な支援が必要な以下の者を指す。対象者別に整理すると、以下の者を指す。

- (1) 高齢者 (特に、寝たきりや認知症等の要介護度が高い高齢者、独居・高齢者のみ世帯の者)
- (2) 障害者 (特に、障害の程度が重い肢体不自由、内部障害、視覚障害・聴覚障害、音声・言語機能障害、知的障害、精神障害)
- (3) 傷病者 (特に、疾病等の程度が重い難病患者、透析患者、移動困難者など)
- (4) 乳幼児 (特に、乳児、年少幼児、障害児)
- (5) 妊産婦 (特に、妊娠後期の妊婦及び産婦)
- (7) 帰宅困難者 (特に、(1) から (5) の者)
- (8) 旅行者 (特に、(1) から (5) の者)

各自治体は地域防災計画を作成し、その計画に基づいた防災体制の整備を進めている。防災計画には災害弱者の救出を目的とする防災対策のマニュアル化も含まれる。大規模な東海地震に備える静岡県では、阪神・淡路大震災の翌年10月には「大規模災害時における災害弱者対応マニュアル」を発刊している。そのマニュアルによると災害弱者とは、避難時や避難生活の継続上で問題となる人を指している<sup>12</sup>。

- (1) 移動が困難な人
- (2) 薬や医療装置がないと生活できない人
- (3) 情報を受ける・伝えることが困難な人
- (4) 理解や判断ができない・時間がかかる人
- (5) 精神的に不安定になりやすい人

このように問題・行動別に整理することもできる。最近では、「弱者」という言葉が持つマイナスイメージから、静岡県の地域防災計画では「災害時要援護者」とし、災害弱者支援ガイドラインに沿って、その支援体制の整備を以下のように規定している<sup>13</sup>。

- (1) 行政機関・地域組織・福祉関係者等による支援体制の整備
- (2) 要介護台帳の整備や福祉関係者等の協力による災害時要支援者の把握
- (3) 避難誘導・避難所での支援等の適切な実施を目的とする防災訓練
- (4) 手話通訳者・要約筆記者・ガイドヘルパー・介護技術者等の人材の確保
- (5) 社会福祉施設・ボランティア・福祉関係団体・企業等の協働による支援

## 5. 阪神・淡路大震災の被害と災害弱者

災害弱者支援問題をクローズアップさせた阪神・淡路大震災は、様々な災害弱者防災対策の課題や教訓も浮かび上がらせた。関東大震災以後の自然災害史上最悪の死者 **6,434** 人を出したが、その **49%**が **65** 歳以上の高齢者であった<sup>14</sup>。高齢者は地震の心的ショックやストレス耐性が一般的に低く、自らの身体機能を活用して家屋倒壊や火災などの危険を回避することが難しいことを表わしているといえよう。**80** 歳以上の高齢者は **40** 歳未満の者より **10** 倍以上死亡率が高い<sup>15</sup>。また、救出が必要な者 **35,000** 人うち、警察・消防・自衛隊などから救出されたのは **2** 割に留まり、**8** 割は家族や近隣住民から救出されている<sup>16</sup>。専門の救助隊に助けられた人は **2%**に過ぎないという<sup>17</sup>。神戸市消防局による救出者の生存率<sup>18</sup>をみると、地震発生日で **80.5%**であるが、二日目が **28.5%**、三日目が **21.8%**と大きく低下する。さらに、**4** 日目が **5.9%**、**5** 日目で **5・8%**と著しく低下するように、高齢者や乳幼児などの体力面・精神面で劣る災害弱者であれば、できるだけ早期の発見・救出が重要になる。阪神・淡路大震災の犠牲者は火災によるものという認識が高いが、実際は死亡の **84%**は建造物の倒壊による圧死であった<sup>19</sup>。災害弱者対策の一つとして、自治体レベルでは耐震補強工事の補助、家庭レベルでは家具の転倒防止対策は有効であろう。

行政機関による阪神・淡路大震災の消火・救助活動は難航した。消防活動において、広域化・多発化する火災に対し消防車等の手配ができず、崩壊物や交通渋滞のために現地に行くことすら困難を極めた。水道管の破裂により消火栓が全く使えず、防火水槽の多くも使えなかった。被害の大きかった市街地の消防団には過般式ポンプ等の消防機材が全く配備されておらず、消防力をはるかに超える火災が広がった<sup>20</sup>。行政機関が対応困難な中、地域住民が団結し、バケツリレー等で消し止めた例が多数ある。火災に対して初期消火が非常に大切になるが、災害弱者の多くは行動に制限があり、地震直後に自らが消火活動を行なうのは困難な場合が多い。普段からの地域住民の交流のある地域では近隣の助け合いによる初期消火や救助活動が活発に行われ、被害を小さくした事例もある。神戸市長田区真野地区<sup>21</sup>では、消防車が来ない中、運河や工場の防火水槽の水をバケツリレーで運び、住民が積極的に消火にあたった。生き埋め者の救出にも普段の活動で培われたチームワークや情報交換が役立ったという。避難所に姿のない高齢者に対する安否確認や救出活動など、災害弱者の救助・救援に日頃の小地域ネットワーク活動が有効なことを示した。

## 6. 行政機能の不全と人々の助け合い

中央集権システムによる危機管理問題が着目されたが、住民相互の結びつきや助け合いが消火及び救助・救援活動に非常に大きな力を発揮した点について注目すべきである。大震災直後は実質的に行政機関が機能不全に陥る可能性が高い。神戸市では、水道局・土木局・住宅局・都市計画局などが使用していた棟全体が使用できず、非常事態に不可欠な図面等の書類を取り出すことが出来なかった<sup>22</sup>。職員自体やその家族に直接被害が出ること

や交通機関や幹線道路が使えないことを考えておかなければならない。芦屋市の場合、市職員の出勤率は地震発生日に **42%**、二日目 **52%**、三日目 **60%**と徐々には増加するが、一週間後でも **89%**であった<sup>23</sup>。神戸市では、市職員は **15** 人が亡くなり、全職員の **42%**は被災したという<sup>24</sup>。

予想を超える大災害が発生し、行政機関が機能しない中、行動面・情報面で問題のある災害弱者に誰が、どう手を差し伸べるべきであろうか。淡路島北淡町の事例がそのよいヒントとなる。北淡町は被害が著しく、多くの生き埋め者を出した。しかし、地域での結びつきが日常レベルで密に図られている地区であり、震災直後でも住民の自主消防組織が機能し、倒壊家屋から **300** 人以上を救出した。倒壊した家屋どの部屋に普段は寝ているかという情報が共有化され、極めて効率よく閉じ込められた被災者を救出できたため、震災当日午後 **5** 時には行方不明者がいなくなった<sup>25</sup>。その時間帯は他の被災地は救助や避難が非常に混乱し、求められる行動が取れずにいた時間である。最初に救出に向かった陸上自衛隊第三特科連隊が **50km** 離れた長田区・兵庫区まで **3** 時間も必要だったのは交通渋滞に巻き込まれたからであった<sup>26</sup>。全国から駆けつける専門職やボランティアなどの救助隊や救出に必要な機器・物資は、地震発生直後には被災地に迅速に届かない。

### III. 地震発生直後における行動と災害弱者

阪神・淡路大震災はその後の地震災害対策を根底から作り変えた。その中の一つとして災害弱者対策も含まれる。大規模地震被害を想定した災害弱者対策は地震発生直後から復旧・復興期まで長期間に及び、その時期によって対策内容が大きく異なる特徴がある。震災直後は避難、救助、救護、消火活動への支援が必要になる。プライバシーのない避難所生活では、介護・医療・保健ニーズのほかに、トイレや入浴など災害弱者の生活ケア問題が浮かび上がる。阪神・淡路大震災で兵庫県は、仮設住宅募集・入居に「弱者優先」を行ったが、知り合い・隣人などの関係を切り裂かれた仮設生活へ移行させた。災害復興住宅においても罹災前のコミュニティとは無関係に配置され、高齢者を中心に兵庫県内で年間平均 **65.4** 人の「孤独死」がいまだに続いている<sup>27</sup>。

阪神・淡路大震災の **3** ヶ月後に総合研究開発機構の委託を受け、神戸都市問題研究所は神戸市及び阪神地域に在住の住民 **1,200** 人に「阪神・淡路大震災による被災市民の意識と行動に関する実態調査」（回収率は **31%**）を行った。本章では、その研究報告書の発生直後の「家庭内」及び「地域・近隣活動」と「自由意見」のデータ<sup>28</sup>を基に、地震発生直後に地域住民はどのように行動し、どのように災害弱者支援を行ったかを検証し、そこから震災直後の災害弱者対策の課題や展望について考察する。

#### 1. 安否の確認

家庭内及び地域・近隣の行動で圧倒的に多いのが安否確認である。家庭内 **86.3%**は、家

庭内に安否を確認する家族等がないケースも含まれており、当然の行動として誰もが家族の安否を確認することを示している。注目すべきは、地域内の隣近所の人々の安否を確認する行動の割合（**92.6%**）の高さである。人として当たり前と片付けてしまうのは簡単だが、自らも罹災し、混乱した状況下で、他者の命や安全を思いやる気持ちが直接行動に表れていることが読み取れる。高齢者の一人暮らしや高齢者のみの世帯、障害者の自立生活、乳幼児と母親世帯など、災害弱者はすぐに避難をすることが難しい。災害直後に求められるアクション（救出・救助・避難の行動）が生かされるためにも、安否確認は非常に重要な活動である。災害弱者であっても、安否確認の役割の多くの部分は担える場合もあることも大切な視点であろう。弱者という言葉から一方的に救助や援助を与えられる弱い立というイメージがあるが、幼児や高齢者であっても家族及び地域住民の安否を確認し、家屋の下敷きになった人の存在を周囲の人に伝えることも可能であろう。自由記述欄の意見「日頃から、向こう **3** 軒両隣とだけは親密な付き合いをしており、今回も安否を確認しあい情報を交換した」や「この地域では『助けて』という声はなかったが、あとで聞けばあちこちで救助活動が遅れたために亡くなられた方がかなりあった」など災害弱者対策では安否確認の重要性を認識する必要がある。

## 2. 救出・救助・避難の行動

安否確認に基づき、救助、治療、消火、物資確保など様々な行動を迅速に取ることが求められる。まず、救出・救助・避難の行動は、家庭内で **30%**、地域・近隣では **26%** の割合を占める。どちらにしてもその必要のなかった人々が多く存在したであろうし、「避難所へ向かう時、多くの倒壊家屋に行き当たったが、自分の子供達の安全を考えると、踏みとどまって救出の手伝いをするにはできなかった」のように、大規模地震直後は自分や家族の身を守ることが精一杯で他者を救出する余裕は一般的にはないはずである。しかし、それでもアンケート回答者の **25%** が何らかの救助活動を行なっている。この活動の幅は広いが、何らかの理由で自力避難のできない災害弱者を助け出す地域の人々の力の大きさを過小評価してはならない。「近所の住人でも顔も名前も知らない人達が倒壊家屋の中から人の救出にあたってくれた」という意見のように人々の助け合い精神は本来的・自然発生的な部分もある。その役割を命令や義務ではなく、自然と行える普段からの関係作りが重要である。

## 3. 治療・看護の行為

治療・看護の行為は家庭内が **4.4%**、地域・近隣が **8.4%** と低い割合であるのは、それらの行為の専門性や緊急度に関わるためであろう。阪神・淡路大震災では治療・看護ニーズよりも、安否確認や救出・救助・避難がまず求められた。災害直後の治療・看護行為は緊急性が非常に高いが、家庭や地域の非専門家ができる範囲に限られる。地域ネットワークを活用した災害弱者支援には必要な治療・看護が受けられる病院・診療所や避難所等に誘



導又は医療・看護専門職者と災害弱者を結びつける役割が求められるであろう。「行政の対応の遅さを実感すると同時に、近所付き合いなどの重要性をあらためて痛感した。日頃から避難場所の位置の確認や応急手当の仕方などの認識が必要だと思った」という意見は、災害弱者対策に限らず、地域ネットワーク活動が医療・看護ニーズに対応する必要性の高さを表わしている。神戸市は「市民救命士制度」を設け、23万人の市民が緊急時の応急処置を学んでいる。応急処置が施された神戸市の患者生存率が全国平均の2倍近く高いなどその効果が実際に表れているという<sup>29</sup>。

#### 4. 防火・消防の活動

消火活動で最も有意義な手段は初期消火に他ならず、「わが身の安全確保の次に、まずは火の始末」という震災教育が浸透していることが家庭内の行動(51/6%)によく現れている。逆に、地域・近隣行動で防火・消防活動の割合が最も低い(6.0%)のは、断水や消防設備のない中で、一般市民が消火活動を行なうには限界を示唆している。「火災が多く年寄りを早く避難させなければいけないが、近隣に若い人が少なく消防士の数も少なく救援活動もままならなかった」など、災害弱者に対し、地域での自主的な初期消火活動を支えるマンパワーの必要性を強く感じる。ただし、アンケートに答えた368名の6%が何らかの消防・消火活動を行なった地域住民は、被災地の消防署員の10倍程度はいたという報告書の指摘から、少なくとも初期消火に関しては決して小さい数字ではないことがいえるであろう。「近隣では、防火水槽などの消火設備はほとんど未整備なので、今後、行政によるハード面の充実とそれを有効に活用する地域コミュニティの強化が必要と考えている」からは、行政と市民が協働し、ハード及びソフトの整備とそれらを活用する一般の人々の意識づけ・訓練などが機能したときにはじめて有効なものとなることを示している。

#### 5. 物資の確保

物資の確保は家庭内では37.9%と割合が高い。阪神・淡路大震災の時、交通網の破壊・分断・混雑などにより、必要な物資が被災地に届いたのは地震後3日を要した。この間に生命を維持する物資は自分で確保しなければならない事実とその備蓄が決して十分でない事実を表わした数字であろう。非常持ち出し品や備蓄品は分散して用意するという常識も大震災後の教訓である。地域や近隣でもお互いが協力して物資を確保した割合は23.8%と低い。緊急避難時は自分や家族を最優先させる必要があり、必要な物資が十分でない中で確保することは実質的に困難である。それでも4人に1人が物資確保を行っている。また、「近所のお姉さんが下敷きになっていると地区消防団員が言ってきた。電気道具は役に立たず、ノコギリとバールで救出した」「誰もが予想できなかった災害だったが、各自治体等に非常用の救助用具の備えがあれば、1人でも多くの方が助かったのではと残念だ」「悪い予感どおり、妹が家の下敷きとなっていた。すぐに消防署に救助を求めたが、手が足りないで自分でやって欲しいとの返事だった。近所の男の人達が懸命にガレキを取り除い

て救出してくれた」など、適切な救助器具・機械も災害直後の必要な物資である。小地域ネットワーク活動の主体である住民は、電気が来ない状況でも確実に器具・機械を使えるようにしておかなければならない。せっかく揃えた器具・機械すぐに使えるよう、管理・収納面で問題もクリアしておかなければならない。

## 6. 救助システム

阪神・淡路大震災では震災直後に行政は機能せず、地域住民の結びつきが被災者の救出、治療、看護及び消火活動に役立った。地震発生から**2, 3**日までに、消火・救出・治療・看護などの緊急ニーズを誰が満たしたかという設問では、家族**(39.1%)**、親戚**(19.5%)**、友人**(22.6%)**の占める割合が多いが、それらよりも近隣の住民**(43.6%)**から援助や救援を受けている。逆に、震災直後は行政や専門職からの援助が受けづらいという問題点も明らかになった。自衛隊**(12%)**の他は、自治会等コミュニティ組織**(6.0%)**、消防署**(8.3%)**、地域の消防団**(7.5%)**、警察署**(6.0%)**、市・区役所等自治体**(5.3%)**、福祉・教育施設**(4.5%)**など公的・準公的なシステムからは全て**10%**以下である。少子高齢化や近所付き合いの希薄化など、他者からの助けが必要な災害弱者は地域から孤立しているケースも多い。公的機関・組織が震災直後の混乱期に機能しないのであれば、地域住民の災害弱者に対するかなり意識的な取り組みが求められる。「生き埋めになった人を助けたのは、実際近所の人が協力しており、警察や消防や自衛隊は何も助けてくれなかった」という声がある。公的システムが救助や援助活動を行なわなかったのではなく、指令・命令システム不全と予想・予防策を上回る広範な同時多発的災害の発生により、きめ細やかな対応ができなかった。災害直後はまさに「自治会や市・区役所は何もしてくれなかった。隣人と身内だけが頼りだった」という地域が多かったはずである。

## IV. 地域のネットワーク活動を活用する災害弱者支援

### 1. 消防・救助システムの現状と課題

#### 1) 消防機関

**2004年4月1日**現在、全国で消防本部**886**箇所、消防署**1,699**箇所、出張所**3,207**箇所の常備消防機関があり、消防業務に従事する消防職員数は**155,524**人である<sup>30</sup>。これらの数値は平時の消防活動において支障のないよう設定されているはずである。しかし、大規模地震がいったん発生すると、極めて多発的・広域的な消火・救助活動が求められる。特に地震発生直後は消火・救援ニーズは異常に高まるが、情報が混乱し、交通が麻痺した状態の中で自らの専門性を発揮することが非常に困難である。阪神・淡路大震災における神戸市地域消防署の救助活動の概要<sup>31</sup>から、自分の家族の安否も確認でき中で不眠不休の活動を限られた消防隊員が精一杯の活動を行なった現場の様子が伺える。災害直後の救助・

消火活動に関して、「絶対の信頼を置いていた消火栓が全く機能しない」、「救助の必要性が広範囲で人員が決定的に足りない」、「重機等の不足など十分な機材が使えずに人力だけに頼る現場活動」、「多数の救助の要請のため消防車の通行が阻止された」、「救出要請より消火活動を優先せざるを得ない状況」など、消防活動においてどれも切実な問題である。家族や隣人が生き埋めになった状況下で、地域住民が「生存者優先」の専門的救済行動に理解を示すのは非常に困難である。死亡と分かっているにもかかわらず現場を離れられない消防職員の葛藤もあった<sup>32</sup>。

## 2) 消防団

消防組織法による消防団（全国で **3,524** 団体）はほぼ全ての市町村に設置されている特別職の地方公務員（非常勤）である<sup>33</sup>。火災や救助活動を迅速・的確に行なうことにより、地域住民の生活を守るための中心的な役割が期待されている。災害時以外も、防火指導・訓練及び広報活動などを行なう。消防団員 **919,105** 人はここ **10** 年間で **5.6%**減少し、平均年齢は **37.2** 歳とこの **10** 年で **1.6** 歳上昇している<sup>34</sup>。災害直後の混乱期は人々の助け合いをベースに、消火や救助に専門性を発揮する消防団員の活動に大きな期待が寄せられる。機材や資材が不足し、取り扱いに不慣れな地域住民が消火や救済を行うには限界がある。消防団員がリーダーシップを取り、体力的に余裕のある住民が協力するシステムが機能してこそ有効な援助となるはずである。大規模地震であれば消防団員も被災するため、災害出動率は低くなる。消防団員でなくても基礎的・初期的な防火・救助活動が行なえるよう、地域住民はそのノウハウを普段から身につけておく必要がある。また、災害弱者であっても地域の発火状況や災害弱者の個人情報提供・伝達など、第 **2** 次災害のリスクが少ない範囲で協力できるであろう。

## 3) 自主防災組織

消防・警察及び消防団を補助・補完する地域住民による自主防災組織がある。平時は防災訓練や教育を行い、災害時は地域の消防・救済・救護などの役割が期待されている。災害直後の初期的な消火活動、住民などの避難誘導や救出・救護、情報収集・伝達など災害弱者の援助に大きな力を発揮する。全国 **3,123** 市町村のうち **2,480** 市町村に組織され、その組織率は **62.5%**と阪神・淡路大震災以後は着実に組織率が増加している<sup>35</sup>。その地域差は非常に大きく、巨大地震が想定されている静岡県はほぼ **100%**の市町村単位自主防災組織が結成され、山梨県 (**96.5%**)、愛知県 (**96.4%**)、兵庫県 (**93.8%**) は **9** 割以上と自主防災の組織率が高い。しかし、沖縄県の **4.0%**をはじめ、佐賀県 (**10.3%**)、奈良県 (**22.6%**)、新潟県 (**23.7%**)、熊本県 (**24.6%**)、高知県 (**27.1%**)、島根県 (**27.4%**) が **3** 割未満となっているように都道府県でその結成状況は異なる<sup>36</sup>。また、結成率が着目されがちだが、訓練・教育等のソフト面と設備・備品等のハード面が機能し、実際に災害時に有効でなくてはならない。訓練レベルにおいて熱心で先駆的な一部の活動は評価・報告されているが、

全体の中身の検証は熱心に行われているとは言いがたい。

#### 4) ボランティア活動

阪神・淡路大震災以来、各種の **NPO** やボランティア活動が災害時の救援に非常に活発に活躍している。都道府県社会福祉協議会の支援のもと、被災した市町村の社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置し、スムーズなボランティア活動が行なえるようにコーディネート機能するシステムも構築されている。**2004** 年度だけでも、新潟・福井集中豪雨、多発した列島縦断型台風、新潟中越地震など被害のあった地域で災害ボランティアセンターを拠点に活発なボランティア活動が行なわれた。社会福祉協議会では災害ボランティアリーダーの養成にも力を入れている。しかし、ボランティアが最も活躍できるのは災害避難期や復興期である。被災地に隣接する被害のなかった地域からボランティアが到着するのは地震が起こって最低でも **1** 日は必要であろう。阪神・淡路大震災の神戸市災害対策部に救援ボランティア窓口が設置されたのは地震発生の翌日であり、医療・看護の専門職を確保する目的であった。しかし、一般のボランティア登録や問い合わせが殺到し、行政職員の出勤率も低下している中、行政主体のボランティアセンターは機能しなかった<sup>37</sup> という教訓を残した。その後、社会福祉協議会の取り組みのほかに、様々な **NPO** 団体が災害時のボランティア活動に関して非常に活躍している。それらは主に避難所生活期や復興・復興期に優位であるが、大災害直後は交通機関や道路機能の不全により外部からの大量のボランティアによる活動は例外を除き期待できない。行政機関も災害直後は機能しないため、災害弱者は家族・近隣住民による地域内部ボランティア活動に頼らざるを得ない。

## 2. 自助・共助・公助と災害弱者

### 1) 社会構造の変化と災害弱者

災害が発生した場合に、住民が自分自身の身を守り、近隣で相互に助け合う仕組みは当たり前前に機能するのであろうか。家族や地域住民の関係の希薄化は、児童虐待や高齢者孤独死の多発問題からも伺える。少子高齢化、家族構造の変化、都市化、産業化などの関係希薄化の要因は顕著化し、個々人や社会の価値観及び生活意識の変化が地域でのこころの結びつけを弱めているのは確かであろう。**IT** 社会の浸透により情報はますます多元化し、会話や買い物などの日常の行動ですら直接の人と人のやり取りをせずに成立する社会が到来した。便利になった反面、問題も多いことは昨今の異常な青少年の犯罪多発と関係ないと言い切れるだろうか。育児相談をする相手もなく、配偶者や家族から育児協力も得られない主婦の児童虐待問題。育児書でマニュアル化し、育児の密室化が進行する中で、子どもが殺されてからでないと問題が発覚しない閉ざされた社会。住民が密集するマンションなどの一室で誰の助けも得られずに餓死して死んでいく高齢者・障害者などの個人・家族。数ヵ月後の腐敗異臭や数年後の白骨遺体により問題が明らかになる地域社会である。マス

コミが取り上げるのは一部のセンセーショナルなケースではあるが、確実にいえることは、社会とは人々のつながりで成り立つという構造自体が変化しているという点である。普段の生活で、顔も知らなければ、言葉を交わしたこともない、どのような家族構成なのかも知らない隣人が集まる都市型地域社会において、災害時という特別な場合に助け合う役割が期待できるのであろうか。前述のように、困難な状況に陥った災害弱者の初期段階の救済・救助は実質的に地域住民の思いやりと行動力に全面的にゆだねられてしまう。小地域のネットワーク活動を意識的に取り組む必要性は非常に大きいはずである。

## 2) 自助・共助・公助による役割分割支援

しかし、小地域ネットワーク活動の先駆的・創造的な取り組みは最近注目されているが、まだはじまったばかりである。行政は中央集権型の災害対策構想は公的システムを後退させ、近隣の人々で助け合うということを前提に各種の防災計画や災害対策を策定している。2002年の防災白書では、行政主導型防災対策の見直しが強調され、「自助・共助・公助」の適切な役割分担を提唱した<sup>38</sup>。「自助」とは住民一人ひとりが自分の身を自分で守ること。企業には、従業員や顧客を災害から守るための計画的な安全対策を求めている。「共助」とは災害直後に地域住民がお互いに助け合うこと。企業には、人員や資材を災害救援期に提供することや災害を免れた地域での企業活動による援助などを求めている。「公助」とは行政の責任による災害対応策。公共の利益の必要性や社会秩序の維持などに対象が限定される。つまり、構造改革や経済財政の視点が優先され、災害時における公的役割の占める部分が自助や公助により必然的に減少した構想を基に国、都道府県・指定都市、市町村の防災計画・対策が作られている現実を軽視してはならない。

災害時に自助も共助も当然その役割を果たす責務があり、全て公助による災害時計画は現実的ではない。しかし、災害という特別な機会にお互いの役割を發揮し、機能し合えるシステムであるためには、公的な機関が持つ義務や責任は非常に大きい。少なくとも、住民や企業の努力・責任を前提にした上での単なる役割分担ではなく、住民や企業の持つ力や関係を最大限引き出すような複合的・相互補完的な構想を基に計画化されるべきであろう。国や自治体の災害対策マニュアルには災害弱者対策が明記されるようになったが、その内容の具体性欠如の指摘<sup>39</sup>は注意すべきである。特に大規模災害の場合、自助や共助の限界が露呈しやすく、援助・支援が優先されるべき災害弱者が取り残される可能性が高い。

## 3. 小地域ネットワーク活動の可能性

### 1) 小地域ネットワークの意義

阪神・淡路大震災では、大規模地震直後の火災、家屋倒壊、余震、ライフライン切断、混乱する避難所、届かない物資などの問題が持ち上がり、自治体の対応は混乱した。前述のアンケート結果<sup>40</sup>でも、震災時に自治会が機能したと答えた割合が **29.2%**と低いのに対

し、機能しなかったと答えた割合が **61.5%**と高い。「当日、朝自治会の人が安否を確認に回ってくれ、安心感を覚えた。その後もライフラインの復旧まで統制のあるしっかりした活動をしてもらったので、私達もどう動けばよいのか分かりやすく、公平な援助活動が行き渡ったと思う」という地域があるのに対し、「私の町内は、自治会の役員さんの年齢も高く、民生委員さんにしても市外へ避難されてしまい、市や区からの連絡も全く得られませんでした」という地域があり、居住する地域のリーダーや協力に差が大きいのが伺える。災害弱者の個人情報量とその活用、援助・救護に必要なマンパワーや物資の確保、思いやりのこころや体力的に耐性を求められる行動など、救助・救済の量及び質レベルが低い地域に居住する災害弱者が最も過酷な状況に追い込まれる。「近隣の人達に救出してもらい皆で協力しあった。商店街という特殊性から連合会も結成されており町内会の枠組み以上に地域住民の結束が強いと感じた」という意見から、普段の関係性が優位である場合に、災害直後に必要な行動に関しても共助機能が発揮されることを示している。まさに「ネットワーク＝地域で支え合うつながり」<sup>41</sup>が試されるのである。

## 2) 地域に密着する活動の共有化

小地域ネットワーク活動はお互いの顔が見える関係が基盤であるというポイントを押さえておく必要がある。個人的情報の把握と協働による支援行動がリンクする小地域及びネットワーク活動だからこそ災害弱者の救助・救援にも力を発揮できるのである。甚大な被害をもたらした阪神・淡路大震災で、普段の小地域での活動が被災者支援に活かされたのが真野地区や北淡町などであった。新潟中越地震では、山崩れや道路崩壊などにより医薬品や食料など救援物資が数日間まったく届かない孤立小集落があった。それらの集落では、住民の関係性が強く、避難や食事など人々は助け合い・励まし合った。規模の大きい地域での自治会や住民組織は緊急時には稼動が困難であり、災害直後は特に小地域のネットワーク活動が有効である。小地域の人と人との結びつきが災害時に発揮されるためには地域特性に応じたネットワーク化機能が欠かせない。家具の転倒防止や備蓄品・非常持ち出し品の準備等の予防対策においても災害弱者個人に自己責任を押し付けるのではなく、普段の福祉・医療・保健等のネットワーク活動による複合的・多重的に支援するセーフティネット体制が必要である。

## 3) 求められる主体的参加のシステムづくり

新潟集中豪雨において三条市は **5** 台の広報車で避難勧告を行った。激しい雨に窓を閉め切る住民に避難勧告は届きにくく、在宅介護サービスを行う小地域ネットワークがサービス利用者の安否確認、救助・避難、家族の連絡等で役立った<sup>42</sup>。サービス提供者自身が罹災することや社会的に孤立した災害弱者を考慮し、小地域活動であっても一元的な援助活動では救えないケースも当然出てくる。お互いが共通の価値観や言語を持たない単一的・形式的なネットワークアプローチでなく、普段の横の繋がりを重視する複合的・日常的ア

アプローチは多様である災害弱者の救援・支援に有効であろう。災害時に小地域内のフォーマル・インフォーマルなネットワーク活動が連携できるシステムが求められる。その地域独自のシステムに災害弱者自身が何らかの形で参加することも重要である。東京都中野区で行われている「非常災害時救援希望者登録制度」の登録者は見込み数の5%に過ぎないという<sup>43</sup>。プライバシーやPR活動の問題はあるが、災害弱者や地域住民がいかに自分の命の問題として捉えられるか、災害救助・支援はなぜ近隣・地域の問題として関わるかなど、地域密着型ネットワーク活動はその目的や課題を明確化しなければならない。

#### 4) 漏れを防ぐセーフティネット機能

自治体レベルの災害弱者対策はマニュアル化が進んでいる。しかし、災害弱者の多様性や被害の度合いなどにより、単一的・形式的な対策マニュアルでは実効性は薄い<sup>44</sup>。マニュアルが機能するためにも災害弱者の個人情報の共有化が必要であるが、プライバシー保護のため、既存の個人情報が安易に災害時に活用されるのは問題である。その解決方法として、**1)** 災害時救出のために災害弱者が前もって手を挙げる方法（実際に手を挙げるのは**2**割に留まる例あり）、**2)** 非常時のみに公表する方法（実際に金庫にしまう例あり）、**3)** 地域で集めた情報を一つにまとめる方法などが実際に取り組まれている（**10**割の災害弱者を把握している例あり、ただし時間がかかる）<sup>45</sup>。しかし、例え全ての災害弱者から個人情報を得られたとしても、それが実際に共有され、活用されるかは小地域内の普段の生活レベルでの関わり合いにかかっている。日頃の人と人との関係は多様であり、その対応は画一的であってはならない。多様な活動で把握している情報を持ち寄り、それらを多層的に積み上げると、結果として災害に必要な個人情報が集まる（顔の見える）のがコミュニティである。小地域ネットワークが災害時のセーフティネットであるためにも、災害弱者が地域で「誰かと繋がっているシステム」<sup>46</sup>を構築しなければならない。誰もが気軽に自由に主体的に参加できるシステムであれば、必要な個人情報や発掘の難しいニーズも無理なく表出してくるはずである。

#### 5) 災害弱者の力の活用

災害弱者の語感からは救助や支援を一方的に受け取る客体というイメージを受けるが、災害時の様々な活動に活躍する主体とも成りえる存在である。震災直後に限っても、突然の災害で呆然とする健康で若い者より災害弱者の方が求められる活動を的確にこなせる場合も当然あるはずである。例えば、医療・看護・重機の取り扱いなど救助・救護に求められる専門性・実践性が高い高齢者、安否確認や要救出者の情報伝達を携帯電話で行う児童や妊産婦、火災や瓦礫に囲まれて方向感覚をなくした者を誘導する障害者など、弱者が健常者を援助する場面はあるはずである。情報等の配慮さえあれば、外国人、旅行者、帰宅困難者は災害救助や救護で非常に役立つ存在になる。戦後の混乱期を乗り越えた経験を有する高齢者を単に弱者として決めつけてしまう危険性は、他の災害弱者にもあてはまる問

題である。阪神・淡路大震災の被災者調査で、あの大惨事下で「戦前の辛さに比べると地震なんて眼じゃない」と答える高齢者の声がかなりあったという<sup>47</sup>。震災直後など特に人々が助け合わなければならない時にこそ各自の持つ力を発揮・協力できる「関係」が問われてくる。小地域ネットワーク活動が災害時にも機能するには、災害時だけの縦で繋がる対策・マニュアル化ではなく、協働・共生社会の横に繋がる地域生活支援を目的に進めるべきである。

## V. おわりに

わが国は国土面積が非常に狭いにも関わらず、マグニチュード **6** 級の地震回数は全世界の **20.5%** を占める地震大国である<sup>48</sup>。東海から四国にかけての海域は **100** 年から **150** 年周期で大地震を記録している地域であり、大地震の発生が予想される。**1976** 年には東海地域に「大地震が明日起こっても不思議ではない」説が社会問題に発展した<sup>49</sup>。**2001** 年にはマグニチュード **8** 級の海溝型巨大地震に対し、静岡県では第 **3** 次地震被害想定を公表した。その人的被害は最大で死者 **5,851** 人、全壊建物 **6,945** 棟と甚大な被害が予測されている。さらに大きな人的・建物被害が予測されている東南海・南海地震や首都圏直下型巨大地震もある。このような周期的な大地震以外にも、広範な被害をもたらした新潟中越地震のような突発的直下型大規模地震が日本各地で起こりうる。しかし、住民の防災に対する意識は必ずしも高いとはいえない。大地震の可能性が非常に高い静岡県の東海地震意識調査<sup>50</sup> では、関心の高さは示したものの、非常持ち出し用食料備蓄の用意なし (**45.0%**)、飲料水の備蓄の用意なし (**37.4%**)、第 **3** 次地震被害想定発表の認知なし (**64.2%**)、プロジェクト **TOUKAI** (東海・倒壊) ーゼロ事業の名前だけしか知らなかった (**15.9%**)・知らなかった (**63.6%**) など災害意識の低い項目も目立った。阪神・淡路大震災の死者 **6400** 人の **8** 割以上が圧死であり、古い木造住宅の倒壊や家具類の転倒により多くの命が失われたが、木造住宅の耐震診断した経験なし (**88.5%**)、家具類の大部分の固定あり (**9.0%**) という結果であった。もし想定どおりの大規模地震が東海地方を襲えば、さらに想定以上の地震となれば、本稿で述べた小地域ネットワーク活動を活かした「災害弱者」援助どころではなく、「県民被災者」援助に言葉を変える必要はないだろうか。地震発生直後は行政機関の援助は期待できず、家族や近隣で助け合わなければ誰も助けてはくれない。

自己責任や相互扶助は災害直後の緊急対応だけの問題ではない。その後の避難生活期から復旧・復興期の生活支援まで、災害弱者に対する段階ごとの支援や対策が必要となる。本稿で地震発生直後に限定して論じたのは、この緊急援助期における災害弱者に対する援助には特別の配慮が必要となるからである。この時期には家庭内及び地域・近隣の助け合いの輪が生死を分け、行政機関やボランティアの援助が期待できない。その教訓を今後の災害弱者対策に生かすためにも、地域的な日頃の生活支援やそれを支える小地域ネットワーク活動の有効性や可能性を指摘した。防災や福祉という単一的な視点でなく、小地域ネ



ットワーク支援を媒介に住民がお互いに助け合う・支えあう地域づくりのための課題や展望を述べた。災害弱者対策をきめ細かく的確に行うことは、災害弱者以外の被災者にとっても非常に有効であろう。災害弱者として単に援助を受ける客体ではなく、災害時に様々な役割が期待される援助主体であり、小地域ネットワーク活動の参加主体でもある。一方的な援助・被援助関係ではなく、混乱する災害直後の緊急期に誰もができること（期待されていること）をコミュニティベースで自主的にかつ連携して行うためには、福祉社会の実現に求められる小地域のネットワーク活動を推進していかなければならない。

#### 引用文献

- 1 首都直下地震対策専門調査会「被害想定結果について（資料2）」2005.03.03 アクセス  
<<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shutochokka/15/shiryuu2.pdf>>
- 2 総務省消防庁防災課（監）『地震に自信を』消防科学総合センター、p. 2 - 12.
- 3 広瀬弘忠（2004）『人はなぜ逃げ遅れるのか 集英社新書 0228E』集英社、p. 40.
- 4 瀬川茂子「『女は逃げ遅れる』の真意」『AERA』2005.2.7号、朝日新聞社、p. 25.
- 5 廣井脩「阪神淡路大震災と災害弱者対策」2004.12.17 アクセス  
<[http://www.hiroi.isics.u-tokyou.ac.jp/index-genzai\\_no\\_sigoto-jakusha-ronbun3.htm](http://www.hiroi.isics.u-tokyou.ac.jp/index-genzai_no_sigoto-jakusha-ronbun3.htm)>
- 6 国土庁（1987）『防災白書』大蔵省印刷局、p. 27-31.
- 7 田中淳「今後の災害弱者対策に問われるもの」2005.02.16 アクセス  
<[http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index.cgi?Page=hpd\\_view&ac1=BM24ac2.htm](http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index.cgi?Page=hpd_view&ac1=BM24ac2.htm)>
- 8 新潟県「地震による被害状況」2005.05.07 アクセス  
<[http://saigai.pref.niigata.jp/content/jishin/higai0307\\_0900.pdf](http://saigai.pref.niigata.jp/content/jishin/higai0307_0900.pdf)>
- 9 塩崎賢明ほか（編）（2002）『大震災100の教訓』クリエイツかもがわ、p. 284-285.
- 10 高橋直子「なぜ、高齢者を救えなかったのか？」『ガバナンス』ぎょうせい、2004.10号、p. 25-26.
- 11 「防災マニュアル機能せず」『毎日新聞』2004.07.22.
- 12 静岡県（1996）『大規模災害時における災害弱者対応マニュアル』静岡県民生部、p. 1.
- 13 静岡県（2004）『静岡県地域防災計画 地震対策編 平成16年度修正』静岡県防災会議、p. 26.
- 14 内閣府（編）（2003）『平成15年版 防災白書』国立印刷局、p. 166.
- 15 室崎益輝「災害弱者とコミュニティ防災」『ガバナンス』ぎょうせい、2004.10号、p. 22.
- 16 前掲14）、p. 166-167.
- 17 倉田和四生（1999）『防災福祉コミュニティ 地域福祉と自主防災の統合』ミネルヴァ書房、p. 175.
- 18 前掲9）、p. 56.
- 19 1・17神戸の教訓を伝える会（編）（1996）『阪神・淡路大震災 被災地“神戸”の記録』ぎょうせい、p. 12.
- 20 前掲19）、p. 26-27.
- 21 日本科学者会議（編）（1995）『日本列島の地震防災 阪神大震災は問いかける』大月書店、p. 44-45.
- 22 前掲17）、p. 30.
- 23 岩崎信彦ほか（編）（1999）『阪神・淡路大震災の社会学 第1巻 被災と救援の社会学』昭和堂、p. 55-56.
- 24 金芳外城雄（2004）『復興10年 神戸の闘い』日本経済新聞社、p. 16.

- 
- 25 前掲 14)、p. 167.
- 26 前掲 19)、p. 15.
- 27 「阪神大震災 兵庫圏内復興住宅での孤独死、昨年 1 年間で 70 人」『毎日新聞』  
2005.01.14.
- 28 神戸都市問題研究所 (1995) 「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」  
『NIRA 研究報告書』No. 950067、p. 41-43, 57, 73-103.
- 29 「災害時のケガや街中での急病、市民の手当が命を救う」『毎日新聞』2005.01.18.
- 30 総務省消防庁「第 2 章 消防防災の組織と活動」2005.03.07 アクセス  
<<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h16/h16/search/search.html>>
- 31 静岡県総務部地震対策課 (1996) 『自主防災組織等における簡易救出訓練実施マニュアル』静岡県総務部地震対策課、p. 37-39.
- 32 前掲 19)、p. 15.
- 33 総務省消防庁「第 2 章 消防防災の組織と活動」2005.03.07 アクセス  
<<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h16/h16/search/search.html>>
- 34 内閣府 (編) (2004) 『平成 16 年版 防災白書』国立印刷局、p. 195-196.
- 35 総務省消防庁「自主防災組織」2005.03.07 アクセス  
<<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h16/h16/search/search.html>>
- 36 総務省消防庁「附属資料 26」2005.03.07 アクセス  
<<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h16/h16/search/search.html>>
- 37 山下祐介・菅磨志保 (2002) 『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房、p. 24-26.
- 38 内閣府 (編) (2002) 『平成 14 年版 防災白書』国立印刷局、p. 22-23.
- 39 伊藤淑子 (2003) 「被災地における災害弱者の生活とケア」『開発論集』第 71 号、p. 83.
- 40 前掲 28)、p. 53-54.
- 41 児島美都子 (編) (1988) 『医療福祉のネットワーク』中央法規出版、p. 3.
- 42 前掲 15)、P. 27.
- 43 安藤祐「要援護者登録制度の必要性和直面する課題」『ガバナンス』ぎょうせい、2004.10  
号、p. 34.
- 44 廣井脩「自治体に迫られる災害弱者対策」『ガバナンス』ぎょうせい、2004.10 号、p. 20.
- 45 前掲 15)、p. 24.
- 46 三海厚「NPO との協働で災害弱者“対策”から“防災”へ」『ガバナンス』ぎょうせい、  
2004.10 号、p. 31.
- 47 井上勝也「被災高齢者の心の動き」『おはよう 21』2005.3、中央法規出版、p. 26.
- 48 鍵屋一 (2003) 『地域防災力強化宣言』ぎょうせい、p. 7.
- 49 静岡県『地震防災ガイドブック』静岡県防災局、p. 4.
- 50 静岡県 (2002) 『平成 13 年度 東海地震についての県民意識調査』静岡県総務部防災  
局防災情報室、p. 11, 26, 31, 35, 42, 96, 104.

(2005 年 3 月 9 日 受理)